清朝康雍乾时期内蒙古地区税法述略

杨选第

During the Kangxi, Yongzheng and Qianlong periods of the Qing Dynasty, with the stabilization of its ruling power over the country, in order to ensure its income from revenue, the feudal government promulgated a series of taxation laws in central china. And at the same time, taxation laws were also introduced in the area of Inner Mongolia and other frontier areas. This article conducts preliminary investigation on the taxation principles and contents and the basic levy and management on animal husbandry, agriculture, industry and commerce.

税法，即征收赋税的法律。“赋税是政府机器的经济基础”，“是行政权力整个机构的生活源泉。”①清朝康雍乾时期，政府为了确保赋税收入，在对内地颁行一系列税法的同时，对地处塞外的内蒙古地区也颁行了一些税法，起征名目繁多的赋税。这在清朝编定的《理藩院则例》、《清朝文献通考》、《大清会典事例》以及一些地方志中均有记载。本文试结合文献中这些零散记载，谈谈清朝政府对内蒙古地区实行的税收原则，以及对畜产税、农业税和工商杂税的征收与管理概况。

一、因地制宜的税收原则

内蒙古地处祖国北部，由东北向西南斜贯，东西跨度直线距离2400公里以上，幅员辽阔，各地区经济发展不平衡。特别是从清初到19世纪近200年中，清朝国家大一统，内蒙古地区出现相对和平安定局面，社会经济得以极大发展。虽然内蒙古大部分地区仍以畜牧业为主，但在鄂尔多斯、乌拉特、归化城土默特、察哈尔，以及敖汉、翁牛特、科尔沁等部诸旗这一自西至东的狭长地带，逐渐变成“蒙民间杂、耕牧错居”的农业区和半农半牧区。在靠近内地的呼和浩特、包头、多伦诺尔等城镇，手工业、商业也有一定规模。这样，在清前期，内蒙古地区呈现出畜牧业、农业、手工业、商业等多种经济形态，这便决定了赋税的征收只能因地制宜，不能强求制度上的统一。因此，清政府对边远偏僻的贫穷地区、生产方式落后的游牧区，税收采取“听其自理”的原则，对牧民交纳的畜产税，或用于当地行政开支，或用于灾年赈济，均由当地自行处理。而对靠近内地的农业区和城镇交通要津，始照内地则例征收农业税及工商杂税等。此外，清朝政府还要求内蒙古王公贵族定期定量向朝廷进贡本地区的土特产品及珍稀物品，这不是国家征收的真正意义的赋税，本文不作叙述。

二、名目繁多的税收种类

清政府对内蒙古地区征收的赋税，有畜产税、农业税、手工业税、商业贸易税等，名目繁多。

（一）畜产税课

畜产税课包含两方面内容：一是对官牧场牧畜的官牧丁规定的畜产税课；二是对蒙古族牧民规定的应向封建王公交纳的实物税。

1．官牧丁交纳的畜产税课

清政府为了军事和皇室消费的需要，在口外内蒙古地区建立了许多官牧场。如在察哈尔建立了御马场、礼部牧场（祭祀用）、太仆寺牧场（皇帝御用）等，在杀虎口外有右玉八旗牧场和大青山后的绥远八旗牧场等。替官牧场放牧的，是贫苦的牧民，统称为官牧丁，承受着苛重的放牧任务。他们必须保证畜群数目不

断增加。康熙三十三年（1694 年）奏准，张家口外牧群，定为牛 3 头每 3 年孳生 1 牛；羊 3 只每 3 年孳生 2 羔[②]；马 3 匹每 3 年孳0生 1 匹；驼群每 6 年清查 1 次，6 年内 5 只孳生 2 只。每 3 年进行一次考核，“蕃息者有赏，虚耗者有罚。”[③]于额外多孳生 1 牛 2 羔者，赏毛青布 1 匹；若少 1 牛，牧丁鞭责 2，少 1 羊，鞭责 1。[④]在这种剥削下，官牧场的牧畜增长起来。康熙四十四年（1705 年），口外官牧场有马 10 万匹，牛 6 万头，羊 20 万只。

官牧丁还得交纳畜产物品，以供皇室贵族食用，或坛庙祭祀作牺牲之用。如镶黄、正黄、正白 3 旗的 1620 牧丁，每年交给御膳房大约 10122 斤乳酥油、4927 斤乳油、1000 斤大乳饼和 158 斤小乳饼[⑤]。每年春秋二季由太常寺派官到官牧场挑选 700—800 头“毛角整齐、堪入牺牲之选者，尽数送交礼部，以备祭祀之用。”[⑥]此外，官牧丁还得定期交纳羊毛、牛皮等物。

2. 一般牧民向封建王公交纳的实物税

据《大清会典事例》载，蒙古族牧民每年向本旗札萨克王公交纳的实物税是：“有 5 牛以上之人，取羊 1 只。有 20 只羊者，取羊 1 只。有 40 只羊者，取羊 2 只。虽多，不准增取。”[⑦]遇有进贡、会盟、移营、嫁娶等事，蒙古王公还可以向属下勒索，其具体规定是：“100 家以上者，于 10 家内取马 1 匹，牛车 1 辆；有 3 只乳牛以上者，取奶子 1 肚；有 5 只乳牛以上者，取奶子酒 1 瓶；有 100 只羊以上者，增取毡子 1 条。”[⑧]虽然清朝政府也下令蒙古王公“务须体恤属下蒙古”、“不得妄行多增”[⑨]，但实际上，蒙古王公对牧民的勒索远远超过法律规定。他们巧立名目，实行多种摊派，残酷地压榨广大牧民。同时，蒙古族牧民还得承担清朝政府派给的，诸如服兵役、守卫边境、维持驿站交通线等任务，其负担是相当沉重的。

（二）农业税课

本文主要论述被清政府划拨征用的官田上的租赋征收概况。这些官田，一些是为满足驻屯蒙古军队的军粮需要而开垦耕种的，从康熙年间开始征收租赋；另一些原为军用牧场，随着战事减少，后被开垦成农田的，从乾隆年间始征租赋。所征租赋，有实物地租与货币地租两种。

实物地租的征收以谷或米为主。康熙五十八年（1719 年），张家口外游牧处，开垦地 26 顷，每亩岁交谷 1 斗。[⑩]乾隆初年，在归化城浑津黑河原垦地每亩征米 1 升，征草折银 9 厘。[⑪]乾隆十六年（1751 年），在大青山十五道沟中发现汉民耕种地亩，官员将这些土地丈量后，允许其耕种，但须交税，每亩征税米 2 升 9 合 6 勺。当年丈得土地 97 顷 1 亩，征米 287 石 1 斗余；乾隆二十六年（1761 年）丈得土地 443 顷，征米 1313 石 5 斗余[⑫]。至道光年间，田赋额明显增高，在归化城浑津黑河庄头地，每亩征米达 3 升 3 合 3 勺[⑬]。

货币地租的征牧，以银为主。如雍正三年（1725 年），清政府派官员在察哈尔右翼四旗进行了土地丈量，将这些土地“入官”后，“照边内例，定为 3 等起科，每犁 1 具，征银 4 两 2 钱。”[⑭]按当时的生产力情况，每犁 1 具每年约耕地 300 亩，300 亩征银 4 两 2 钱，每亩平均征银 1 分 4 厘。在归化城翁棍岭北……入官地 22 具，每年征租银 80 余两。[⑮]入官地 22 具，约合 6600 亩，年征银 80 余两，则每亩平均征租银 1 分 2 厘多。以后，清政府为增加财政收入，逐步提高地租剥削率。乾隆六十年（1795）定，大青山后牧地，每亩征银 2 分 1 厘 5 毫。[⑯]道光二十七年（1847 年）议准，归化城沙拉穆楞等地，亩征银 3 分 1 厘 8 丝。[⑰]

由上述实例可知，在康雍乾时期，清朝政府在内蒙古地区确立起来的封建土地剥削制度，是内地封建土地剥削制度的延伸。从其所征农业租赋的数额即可看出这一点。乾隆初年以前，地租额偏低，以后随着大量土地被开垦，为了增加政府的财政收入，便不断提高地租剥削率。如实物地租，乾隆初年亩征米 1 升，乾隆十六年则增到 2 升 9 合 6 勺，道光年间，亩征米达 3 升 3 合 3 勺，比以前提高 3 倍。再如货币地租，雍正年间，亩征银 1 分 4 厘，乾隆中期则达 2 分 2 厘，到道光年间，亩征银高达 3 分 1 厘 8 丝。同时，统治者还巧立名目，增加税收。在征银时，要多增一些，以补偿熔成银锭过程中的损耗，称之为“火耗”、“耗羡”、“平耗”。如《归绥县志》载：“每交正银 1 两，随加平耗银 1 钱 2 分。”[⑱]有时统治者不要求征米，要求改征银，并额加耗银。如乾隆三十一年（1766 年）题准，清水

河地区所征农业租赋，每米1石改征银1两2钱5分，每两额加耗银5分。[19]正租之外还有附加租，耕种官地的农民还须向当地官府交纳一定的贡物，如缴纳定额的鸡、鸭、鹅、猪、秫秸、灯油等等。

（三）工商杂税

从18世纪中叶起，清政府在内蒙古地区开始征收各种名目的手工业生产赋税和商业贸易杂税等。

1. 盐税和煤税

内蒙古地区资源丰富，盐湖很多，较著名的有阿拉善旗吉兰泰盐池等。清初，因这里地处偏僻，允许民间自制自用。后因贩私盐者增多，任意运销各地。于是清朝政府开始加以限制。乾隆元年（1736年），派官员在杀虎口监督征税，每驮120斤征税银4分5厘。从此，蒙盐于杀虎口等处税卡纳税后，“即听其散往各处售卖”。[20]

在内蒙古的归化城土默特、翁牛特、喀喇沁等地，清朝初期即有商民开采煤矿。这些煤矿规模小、资本少，人工开采，产量不高，也不征收煤税。乾隆以后，清政府对这些地区的矿业采掘引起重视，由理藩院派官员检查煤矿经济收支情况，并负责收税。乾隆中期，对煤税的征收规定是：每车一辆，收足钱40文；骆驼每驮，收足钱15文；马、驴每驮，收足钱10文。[21]

2. 牧畜税

工商税里最先开征的是牧畜税。雍正六年（1728年）议准“归化城征收贸易马畜税银。”[22]乾隆二十六年（1761年），在归化城正式安设税卡，征收牲畜税。在归化城中设立税收总局，于东西南北四处各设栅栏一座，凡经此四处的驼马牛羊除进口上贡外，“若绕道趋赴他省售卖者，亦应一律纳税，”其税额为：各项牲畜，每价银1两征制钱8文。[23]同年，在绥远城、归化城、和林格尔、托克托城、萨拉齐、包头、昆都仑、八十家子等处设立蒙古笔帖式2员，并安设书役抽收牲畜税银。乾隆三十一年（1766年）由理藩院派章京一员驻归化城，专门管理征收牲畜税务。从乾隆三十四年四月十三日至三十五年四月十二日止，一年内在归化城征收牲畜税达9137610文钱[24]，说明牲畜交易的成交额是相当可观的。

3. 关税

乾隆时期，随着归化城、和林格尔、萨拉齐、八沟、塔子沟等处税关的相继设立，清政府派专员对过关米谷百物等开始稽征通过税，兼征坐税和市税。其内容包括定额税银和赢余银两种。定额税银是由户部规定征课的最低岁额，赢余银是超过定额的部分。关税税率，较内地要关“十而税一”之制略轻。自乾隆年间设立归化关，部颁税则百分抽一。[25]下面列简表，帮助了解关税征收的大概情况。

附：八沟、塔子沟、乌兰哈达、三座塔、归化城关税表（据《理藩院则例》、《大清会典事例》、《古丰识略》等文献整理）：

榷关名称	额征税银	备　注
八沟 塔子沟 乌兰哈达 三座塔	11513两 5982两 1838两 1447两	此银除用于当地支出及赏赐外，余银解交户部。
归化城	正额银　1500两 盈余银　1548两	银两解交山西藩库，再由藩库上交户部。

4. 落地税

落地税征收的是市集货物交易之税。雍正十三年上谕：“各省地方于关税杂税外，更有落地税之名，凡耰锄箕帚薪炭鱼虾蔬菜之属，其值无几，必查明上税，方许交易。”同时规定：凡落地税，在人烟凑集贸易众多且官员易于稽查的市镇征收，若在乡村，全行禁革。[26]康乾时期，归化城等处已成为蒙古商民辐辏之处，附近民人种烟叶杂粮，制造油、烟、酒等在城中售卖，渐起行市，于是户部决定将此三项及皮张杂货等物归入落地税内并征。其征税办法分按铺、按驮征收两种。（1）如果在店铺发卖，则根据铺面规模大小，上户年纳银5两，中户年纳银2两5线。（2）如果就地货卖或贩往他处售卖，则按驮、按斤征税。征税的原则是：烧酒、胡麻油每驮收税8分，芝麻油每驮收税1钱2分。每驴一头，可载油、酒120斤左右，酌斤征收。[27]所征银两解交山西藩库。

5. 铁器税

铁器抽税的原则与烟油酒杂税同[28]。清初严禁商人携带废铁、铁料等物运往蒙古地区，以防私制武器。乾隆年间，随着绥远城的兴建，驻防官兵相聚日众，商贸农工趋赴贸易，内地民人纷纷迁来，日用器物、耕种犁锄均需

用铁，于是清政府下令：除鸟枪腰刀、铁条、铁块严禁外，其余民间需用铁农具、日用铁锅铁勺等，均可携带出口。从乾隆二十六年起，铁器税与烟油酒三项杂税同时开始征收。凡商人携带铁农具与铁日用杂物，将其名色、件数注于商票内，商人持票到各关口，守关人员验明并按则抽税后放行。

6. 当税和契税

当税系当铺营业税，当税由当帖而生，当帖即营业许可证。在归化城，乾隆初年起征当税。按当铺规模大小，分大当、小当征税，大当每年税银 12 两，小当每年税银 6 两。乾隆年间，归化城乡共有当铺 52 座，每铺发当帖 1 张，每张按小当纳税，岁课银 6 两，每年共征当帖课税 312 两。[29]清水河厅有当铺 9 座，每年征当税银 54 两。[30]这些银两按年解交归化城副都统衙门充饷。

契税也称田房契税，是对买卖典押土地房屋等不动产所课的税。清初，只课买契，买契税每银 1 两征税 3 分，加留耗银 3 厘，雍正七年（1729 年），规定契税每两纳银 3 分外，加征 1 分，作为科场经费。

三、税收管理机构与管理制度

清政府对内蒙古地区的赋役征管机构，在中央主要是理藩院和户部。理藩院“掌外藩之政令，制其爵禄，定其朝会，正其刑罚。”[31]理藩院下设旗籍等 6 司，分别掌管蒙古地区（及西北地区）各旗的疆域、会盟、户丁、驿递、官员升降袭爵俸禄，以及赋 役、朝贡等事务。户部是掌天下户口、土田之籍，一切经费出入的统理。在靠近内地的归化城等地区，其赋税征收由户部及下属的山西藩司管理。

在地方，清政府实行“分而治之”政策，各地行政建制不相一致，因而内蒙古地区的赋役征管机构也不尽相同。主要分三套体系：(1) 在外藩札萨克旗，由旗札萨克负责全旗的税课，科派差役等事务。旗下设佐，每佐设参领一人，负责统率全佐兵丁、审理丁册、征收税课、征发人夫等事。佐以下分户，每十户设十家长一人，负责催收十户的赋税、督促兵役差役的完成。对各札萨克旗所征赋税，政府并不收归国有，均听任自理，或用于当地行政开支，或用于灾年赈济。但朝贡物品、驿道廪费，以及战争期间提供的兵力、财物、牲畜，则必须按规定如数如期完成，督催不力，札萨克等官员要受到严厉的惩罚。札萨克及各级官员均受本地区驻防将军、都统的监督管理。绥远城将军、归化城副都统、察哈尔都统、热河都统、呼伦贝尔副都统等，是各地最高军政长官，同时也负责监督该地区的赋税征收、兵役征发、贡品交纳等事项。(2) 不设札萨克的内属 蒙古各部旗，如归化城土默特 2 旗，察哈尔 8 旗、呼伦贝尔索伦巴尔虎 8 旗等，则由将军、都统直接管辖。下设总管、副总管、参领、佐领等，具体负责赋税、兵役的征派，朝贡物品的征收等。(3) 康雍乾时期，汉族人民在内蒙古地区定居的日多，为管理方便，清朝政府采取设州县的办法，由新设的地方官管理居住在这里的汉民事务。雍正初，在归化、张家口、独石口设三同知，以后节次添设官员，设府州县厅，府设知府，厅设同知或通判，县设知县，这些长官均亲理钱谷等民事。

此外，乾隆以后，在内蒙古地区的交通要津及人烟稠密、商贾丛集的商业城镇，由理藩院派出司员与笔帖式负责管理互市征税等事务。

至于制度管理，首先进行严格的户籍编审。为了强化中央政府对内蒙古各地区的控制，保证兵役赋税的来源，清朝政府将蒙古民族编入旗籍，其“编审丁档掌于理藩院。”[32]康熙三年（1664 年）规定，蒙古地区三年一次编审壮丁。届期，由理藩院请旨行文内蒙古各地将军、都统，会同盟长、旗长（札萨克）等，给每旗各颁发空白册档一本，令其将三年内裁添人丁数目查明后，详细载入册档报理藩院。凡年龄在 18 岁以上、60 岁以下的壮丁都编入丁册。此丁册称黄册（沙拉档子），由旗里填制。上书父兄官职名称，旁书子弟、兄弟之子及户下家奴名字。详载原额、新增、开除、实在四个方面的数字，一式两份，一份存旗，一份送理藩院。

在靠近内地的内蒙古南部地区，由于汉族农民和商贩的不断移入，为防止蒙汉人民结合，清朝政府实行蒙汉分治，在农业区设立州府县厅制。这些县厅的主要任务是管理农耕的汉民，按内地保甲法将这些汉民编制，把姓名、籍贯、住址、土地、人口详细登记，每年报户部查核。同时负责承追并严行究办拖欠地

租和抗租不交的汉族农民。

其次，制定种种法规加强制度管理。凡汉商去蒙古各旗贸易者，必先领取官方准入蒙地的照票后，方可从事贸易活动。由山西出口者，在归化城都统（后改为绥远城将军）处领票；由直隶出口者，在察哈尔都统或多伦诺尔同知衙门领票。票面书满、蒙、汉三体文字，票内注明货主姓名、人数、货物数目、经商地点、起程日期等。出各关卡时，要经验证检查。如果在指定地 区销售后，欲往他处经商，须呈明该处将军、大臣、札萨克，换取执照，所到之处令将军、大臣、札萨克严密稽查。同时，限制贸易时间，不得超过一年，届期须立即返还。颁布商禁：不准苫盖房屋，不得携带家眷，不得任意闯入未经指定的其他蒙旗经商。如有违反以上定律者，或无票私入蒙地经商者，没收财物，科以刑罚。

在交通要津或一些城镇设立税局，制定征税则例，将这些条例刊刻木榜，竖立税局与各关口孔道，“俾商民通晓遵行。”[33]若客商匿税不纳课税者，鞭笞五十，货物入官。从乾隆十四年（1749年）起，又定税契之法，由山西藩司发给契尾，于契尾附以连续号次，其前半部记载买卖者的姓名、买卖田房的数目、价格并税银额，后半部为空白。纳税时，以大写数字填写买卖价格及税银，加盖官印，将前半部给买方作契据，后半部同期者集为1册，送山西藩司。对不纳税，无契尾者，照漏税论罪。

另需指出一点，从《理藩院则例》中看到，清政府对内蒙古地区的赋税收入支出概况均加以控制，要求每年年终由地方官上报理藩院、户部核销。对一些赋税的使用支出也由理藩院统一支配。如在《理藩院则例》中规定：“归化城土默特煤窑二十二座，每年共征钱千余串不等。所征钱文内，十分中三分作为管理煤窑之官兵盘费外，其余支给远方出差之官兵盘费二百串，其每年年终赏给奋勉官兵五百串，作为三等奖赏，其余易银存贮归化城副都统衙门，以备修理军器之用。”[34]从规定内容看，所征煤税主要用于两方面：一是其中的十分之三用于管理煤窑的官兵；二是十分之七收归旗库。这收归旗库部分又作如下分配：（1）支出200千文作为远差官兵的盘缠。（2）500千文赏给效力官兵。（3）其余易银存储归化城副都统衙门，以备修理军器之用。存储的这笔煤炭税在清后期帮了政府的大忙。光绪十年（1884年）后，义和团传入土默特地区，为了镇压人民群众的革命运动，光绪十三年（1887年）二月，兵部命归化城副都统，将土默特积存的煤税中用于军器修补费用，制造鸟枪340杆，修好原有鸟枪100杆，制造帐房53顶，共用5312文钱[35]。这样，既加强了政府对地方的控制，也减轻了中央的财政负担，清朝政府不费一粟一银，就达到了安定地方、拱卫边防的目的。由此也可得知，对内蒙古地区的税收虽由中央控制，但并不全部解往户部，而是就地开支为军需、官吏饷银等，既减轻了清朝政府的财政负担，又简化了中间转换环节，征税补饷，正是那个时代朝廷对边疆地区的安抚政策之一。

---

①《马克思恩格斯选集》第3卷，22页。
②④⑤⑥⑩光绪朝《大清会典事例》卷1210《内务府·畜牧》。
③金志节《口北三厅志》卷6《考牧志》。
⑦⑧光绪朝《大清会典事例》卷991《理藩院·优恤》。
⑨光绪朝《大清会典事例》卷993《理藩院·禁令》。
⑪⑫⑬⑯⑱〔清〕郑裕孚《归绥县志》《经政志·赋役·清代田赋》。
⑭《清世宗实录》卷8雍正三年正月壬戌。
⑮㉓㉞《理藩院则例》卷12《征赋》（光绪本）。
⑰《大清会典事例》卷162《户部·田赋》。
⑲㉚〔清〕卢梦兰《清水河厅志》卷13《田赋》。
⑳《清朝文献通考》卷29《征榷》。
㉑㉟《土默特抽取煤税章程》（《土默特文史资料》第3辑126页石志余文）。
㉒《大清会典事例》卷980《理藩院·赋税》。
㉔㉗㉘㉝〔清〕张曾《古丰识略》卷40《税课》。
㉕㉙〔清〕沈潜《归化城厅志》卷6《关税》。
㉖乾隆朝《东华录》卷1。
㉛《大清会典》卷63。
㉜《理藩院则例》卷9《比丁》（光绪本）。

（作者杨选第：内蒙古师范大学历史系副教授；邮编010020）